

市立小学校施設の 目的外使用許可申請に係る不許可処分

大阪地方裁判所平24（行ウ）164号・平25（行ウ）156号
平成26年11月26日判決及び
大阪高等裁判所平27（行コ）2号平成27年10月13日判決

松澤幸太郎

1. 事案の概要

公立小中学校等に勤務する教職員によって組織された原告・被控訴人である教職員組合は、例年、年1回、被告の公立学校の施設を会場として、いわゆる教育研究集会（以下「教研集会」）を行っていた。同組合は、平成24年・25年に当該教研集会の会場として、

①平成24年に市教育委員会（以下「市教委」という。）及び市立 a 小学校校長に対し、

②平成25年に市教委及び市立 b 小学校校長に対し、

本件各小学校の施設の目的外使用許可の申請をしたところ、各校長が、

①について平成24年8月7日付けで、

②について平成25年7月8日付けで、

いずれも不許可処分（以下、①に関する不許可処分を「平成24年度不許可処分」、②に関する不許可処分を「平成25年度不許可処分」）をしたことから、被告・控訴人である大阪市に対し、本件各不許可処分の無効確認を求めるとともに、国家賠償法第1条第1項に基づく損害賠償を求めた。原審は、本件各不許可処分の無効確認請求の訴えにつき、いずれもこれを不適法として却下する一方で、国家賠償請求を認めた。控訴人は、国家賠償請求の一部認容を不服として控訴し、控訴審では、被控訴人の本訴請求のうち国家賠償請求に関する原判決の当否が争われた。

本件に関し、地方教育行政の組織及び運営に関する法律（地教行法）第21条第2号は、教育委員会が、学校その他の教育機関の用に供する財産（以下「教育財産」）

を管理するものと定めているが、同法第25条第1項により、教育委員会は、教育委員会規則によってその権限に属する事務の一部を教育長に委任することができ、さらに、同条第3項により、教育長は、同条第1項により委任された事務等の一部をその所管する学校の職員等に委任することができるものとしている。本件の場合、地教行法第33条に基づいて制定された大阪市立学校管理規則（以下「本件学校管理規則」）第11条は「学校の施設及び設備の貸与については、校長の意見を聞いて教育委員会が許可する。ただし、軽易又は定例の事項については校長が許可する」と定め、昭和24年8月5日市教育長通ちょう（通達）に基づき、学校施設の1日以内の目的外使用の許可に関する事務については、授業及び管理上支障のない時に限り、校長の権限において実施されていた。

また教育委員会は、各学校長に対し、学校施設の一時的目的外使用について「申請に対する処分に係る審査基準及び標準処理期間」の書式を定めるとともに、これを申請者等の求めに対して提示するように指示する旨の通知を出していた。

大阪市においては、平成24年7月27日、大阪市労使関係に関する条例（平成24年大阪市条例第79号。以下「本件条例」）が、大阪市会（以下「市会」）で可決され、同月30日の公布を経て、同年8月1日施行された。同条例には、次の条項が定められている。

第1条（目的）

この条例は、労働組合等と本市の当局との交渉の対象となる事項の範囲、交渉内容の公表等に関する事項等を定めることにより、適正かつ健全な労使関係の確保を図り、もって市政に対する市民の信頼を確保することを目的とする。

第12条（便宜供与）

労働組合等の組合活動に関する便宜の供与は、行わないものとする。

また教育委員会は、平成24年7月30日、各学校長に対し、本件条例の施行に伴い、本件審査基準に関し、行政財産の目的外使用許可について労働組合に対する許可を行わないこととする旨言及する通知（教委校（小）第30号外）を出した。加えて教育委員会は、平成24年8月1日、本件条例第12条に関し、次の指示を含む「『大阪市労使関係に関する条例』等の施行について」と題する通知（教委校（全）第44号）を各校園長に対し発出した。

「これまで校園長が施設管理者の権限に基づき認めてきた組合活動のための会議室・教室等の使用は、労働組合等への便宜供与にあたります。手続きとしては、校園長が『学校施設の目的外使用許可申請に対する処分に係る審査基準』に基づき会議室・教室等の目的外使用許可を行っていましたが、条例施行日以降は、労働組合等への便宜供与は行わないこととなるので、これら施設を労働組合活動のために使用許可することはできません。なお、上記『審査基準』は条例の施行日に合わせて改正しています。」

2. 地裁判決

(1) 原告の主張

第一審において原告は、被告は本件条例12条を唯一の理由として本件各不許可処分を行ったが、以下のとおり、本件条例は違憲若しくは違法により無効であり、又は、両校長は、本件条例第12条の適用を誤ったものであるから、本件各不許可処分は、無効な本件条例第12条のみを考慮し、他方、当然考慮すべき事項（教研集会の意義や学校教育上の支障のないことなど）を十分考慮しておらず、裁量権を逸脱・濫用したもので違法というべきである、と主張して、本件条例第12条の違憲性または違法性と、本件第12条の適用の誤りについてそれぞれ以下の通り主張した。

第一に原告は、本件条例第12条は、労働組合等に対し、被告の施設の利用を全面的に禁止するというものであるが、このような広範かつ峻厳な規制を行わなければならない理由はなく、以下のとおり違法又は違憲により無効であると主張した。

(ア) 各種法令違反

本件条例第12条は、次の法律の規定に違反することから無効であると主張した。

- 地教化法並びに地方自治法で定められた教育委員会の権限を制約するものであるから、地方自治法第14条第1項に違反する。
- 国民及び市民に対し「行政財産を使用する権利」を保障する地方自治法第238条の7第1項に違反する。
- 学校施設を管理する機関に対し、学校教育に支障のない限り、学校施設の提供等の方法によって社会教育の振興に努める義務を課す教育基本法第12条第2項、学校教育法第137条及び社会教育法第44条第1項に違反する。
- 教育公務員の任命権者に対し教育公務員の自主研修の機会を確保する義務を課す

教育公務員特例法第21条及び第22条に違反する。

なお原告は、上記の諸規定が定める権利義務は、全国的に一様であるべきであることがその立法趣旨に含まれているから、条例によってその内容を変更することは許されないと述べた。

（イ）憲法第14条違反

原告は憲法第14条との関係で次の通り主張した。

被告の学校施設の目的外使用は、本件条例の施行後も、従前と同様に、多種多様な個人や団体に対して許可されており、本件条例第12条は、便宜供与について、労働組合等を他の団体と差別的に取り扱うものである。したがって、これが憲法第14条に違反しないというためには、その目的が必要不可欠なものであり、かつ、その目的達成手段が必要最小限度の制約でなければならない。しかしながら同条例は、適正かつ健全な労使関係の確保を図ることにより、市政に対する市民の信頼を確保することを目的とするところ、労使関係と市民の信頼を確保することの間に直接の関係はないから、その目的は必要不可欠なものとはいえず、また、その目的達成手段として、労使関係において何の問題も生じていない労働組合等に対してまで便宜供与を一切行わないとすることは、必要な最小限度の制約であるともいえず、したがって、本件条例第12条は、憲法第14条に違反し無効である。

（ウ）憲法第28条違反

原告は憲法第28条との関係で次の通り主張した。

本件条例第12条は、労働組合等に対する便宜供与を一律に禁止するものであるから、憲法第28条により保障された団結権及び団体行動権を制約するものである。したがって、これが憲法第28条に違反しないというためには、その目的が必要不可欠なものであり、かつ、その目的達成手段が必要最小限度の制約でなければならないが、前述の通り、同条例の目的は、必要不可欠なものとはいえない。さらに、労働組合等の組合活動は、使用者の便宜供与に依拠しているのが実情であるにもかかわらず、これを一律に禁止することは、上記組合活動を阻害し、労使の間に無用な緊張と葛藤を生むから、上記目的を阻害する危険すらあり、上記目的と同条の規制手段の間には合理的関連性があるともいえない。

したがって、本件条例第12条は、労働組合等に対する差別的取扱いに該当し、憲法第28条が保障する団結権等を実質的に侵害するもので無効である。

第二に原告は、本件各不許可処分は、主に以下の理由により、本件条例第12条の

適用を誤ったもので、違法と主張した。

- 本件条例第12条にいう便宜供与は、労働組合等に特権的に与えられているものをいうと解されるところ、本件各申請は、市民と同じ条件の下で行ったものであるから、同条にいう便宜供与にはあたらない。
- 本件条例第12条は、同条例の制定目的に照らし、適正かつ健全な労使関係の確保を阻害する便宜供与のみを禁止するものであると解されるところ、原告の被告に対する学校施設の目的外使用許可申請は、長年にわたり本件審査基準に従って許可されてきており、児童生徒の教育や学校運営に何らの問題も生じさせたことはなかった。したがって、本件各申請は、本件条例第12条にいう便宜供与にはあたらない。

- 本件各申請は、本件審査基準に該当するから、目的外使用許可の対象である。

なお以上に加え原告は、本件不許可処分を行った二人の校長の違法性及び過失の有無に関し、

- 両校長は、本件各不許可処分をなすにあたり、職務上通常尽くすべき注意義務を尽くして、本件条例及び本件各不許可処分が憲法や法令に違反しないかどうかについて調査検討する義務を負っていたが、本件各通知に従うのみで、本件条例を精読すらせず、本件条例の解釈について何らの調査検討も行っていない。
- 本件各申請は、本件審査基準にあたりうるから、本件各通知の内容に疑問を持つべきであるにもかかわらず、市教委に問い合わせることもしていない。

とし、その結果、本件条例が、無効であるか、本件各申請には適用できないにもかかわらず、同条例を適用して本件各不許可処分を行ったとし、両校長が本件各不許可処分をした行為は、国家賠償法上違法であり、かつ、両校長には過失があると主張した。

（２）被告の主張

原告の主張に対し被告は概要以下の通り主張した。

第一に被告は、本件条例第12条の違法性及び違憲性に関し、以下の通り主張した。

（ア）各種法令違反

- 地教行法第25条は、地方議会が教育委員会の事務の管理又は執行についてその裁量を制限する条例を制定することを予定しており、また、そもそも本件条例第12条は、教育委員会の管理権限を制約することを目的としたものではないから、本

件条例第12条は地方自治法第14条第1項に違反しない。

- 地方自治法238条の7第1項は、申請権を認めたものにすぎず、使用希望者に対し、「行政財産を使用する権利」を保障した規定ではない。
- 教育基本法第12条第2項、学校教育法第137条及び社会教育法第44条第1項は、施設管理者に対し、労働組合等が行う教研集会のために学校施設の利用を許可することを義務付けた規定ではない。
- 教育公務員特例法第22条は、教育公務員の任命権者の研修実施義務を定めた規定であり、自主研修のために施設を提供する義務を定めた規定ではない。

（イ）憲法第14条違反

被告は憲法第14条との関係で次の通り主張した。

本件条例制定前から被告は、労使関係の適正化に向けて様々な施策を行ってきたが、被告の方針に反する便宜供与が行われるなど不適正ないし不健全な労使関係が維持されてきたものであり、不祥事案といえる便宜供与に限り禁止した場合、その評価自体が困難であるうえ、禁止の対象外となった便宜供与が不適正ないし不健全な労使関係の新たな温床ともなりかねないから、実効性を担保するためには、労働組合等に対する便宜供与を一律に禁止するほかなかったことから、このような対応を取ったものであり、本件条例12条が、労働組合等に対してのみ便宜供与を与えないようにしたのは、合理的な理由があり、憲法第14条に違反しない。

（ウ）憲法第28条違反

被告は憲法第28条との関係で次の通り主張した。

使用者の労働組合に対する便宜供与は、憲法第28条が保障する団結権に当然に含まれるものではない。また原告は、本件各不許可処分にかかわらず、本件代替施設において教研集会を開催しており、本件条例第12条によって原告の組合活動が阻害されたということはない。

第二に被告は、本件各不許可処分が本件条例第12条の適用を誤ったもので違法であるとする原告の主張に対し、次の通り主張した。

- 行政財産の目的外使用を始めとして、労働組合等の組合活動に関する便宜供与にあたるものについては、本件条例第12条により、市教委及び学校長等が裁量権を行使する余地はない。そして、原告の教研集会は、組合活動であり、これを目的とする学校施設の使用許可は、労働組合等の組合活動に関する便宜供与にあたるから、両校長は、原告の本件各申請に対し許可することはできなかった。

- 本件条例第12条の原案は、「労働組合等の活動に関し本市が行う便宜の供与は、本市において適正かつ健全な労使関係が確保されていると認められない限り、行わないものとする」という文言であったが、これは、元々、個々の労働組合等との労使関係が適正かつ健全であるかどうかを個別に判断して便宜供与を行うという趣旨ではなく、一旦労働組合等に対する便宜供与を止め、将来適正かつ健全な労使関係が確保されたことが認められれば、改めて条例を改正して、労働組合等の便宜供与を許容することもあり得るといふ趣旨であったから、上記の文言にもかかわらず、現在の本件条例第12条と同趣旨であった。

なお以上に加え原告は、本件不許可処分を行った二人の校長の違法性及び過失の有無に関し、以下により、両校長が同条の違法性及び違憲性を認識せず、また認識しなかったこともやむを得ないから、両校長に過失はない、と主張した。

- 本件条例第12条は、被告が労働組合等に対する便宜供与を行うことを一律に禁止するものであり、施設管理者の裁量を一切認めない趣旨であるから、本件条例第12条の存在を理由として本件各不許可処分を行った両校長の判断に誤りはない。
- 仮に本件条例第12条が無効であったとしても、本件条例は市会で審議され、可決成立したものであって、両校長にはそれに従って公務を遂行する義務があり、それを怠れば非違行為として懲戒処分の対象となるし、その後に条例が違法と判断されたことにより直ちに過失があったとするのは、現場の校長に無理を強いるものであって、公務の遂行を萎縮させるとともに、地方自治体の事務にも支障をもたらす。
- 本件条例の有効性に関する解釈についても様々な見解があり、本件条例第12条が一見極めて明白に違法であるとはいえない。

（3）地裁の判断

以上の原告・被告それぞれの主張に対し、原審は概要以下の通り判断した。

第一に地裁は、本件各不許可処分の違法性の枠組みに関し、最高裁平成18年2月7日第三小法廷判決（民集60巻2号401頁）を引用しつつ、以下の通り述べた。

地方公共団体の設置する公立学校は、地方自治法第244条第1項にいう「公の施設」として設けられるものであるが、これを構成する物的要素としての学校施設は、同法第238条第4項にいう行政財産である。したがって、公立学校施設を設置目的である学校教育の目的に使用する場合には、同法第244条の規律に服することにな

るが、これを設置目的外に使用するためには、同法第238条の4第7項に基づく許可が必要である。

そして、学校施設の確保に関する政令（昭和24年2月1日政令第34号。以下「学校施設令」）第1条、第3条、地方自治法第238条の4第7項、学校教育法第137条の各規定によれば、学校施設の目的外使用を許可するか否かは、原則として、管理者の裁量に委ねられているものと解するのが相当である。すなわち、学校教育上支障があれば使用を許可することができないことは明らかであるが、そのような支障がないからといって当然に許可しなければならないものではなく、行政財産である学校施設の目的及び用途と目的外使用の目的、態様等との関係に配慮した合理的な裁量判断により使用許可をしないこともできるものである。学校教育上の支障とは、物理的支障に限らず、教育的配慮の観点から、児童、生徒に対し精神的悪影響を与え、学校の教育方針にもとることとなる場合も含まれ、現在の具体的な支障だけでなく、将来における教育上の支障が生ずるおそれが明白に認められる場合も含まれる。また、管理者の裁量判断は、許可申請に係る使用の日時、場所、目的及び態様、使用者の範囲、使用の必要性の程度、許可をするにあたっての支障又は許可をした場合の弊害若しくは影響の内容及び程度、代替施設確保の困難性等許可をしないことによる申請者側の不都合又は影響の内容及び程度等の諸般の事情を総合考慮してされるものであり、その裁量権の行使が逸脱濫用に当たるか否かの司法審査においては、その判断が裁量権の行使としてされたことを前提とした上で、その判断要素の選択や判断過程に合理性を欠くところがないかを検討し、その判断が、重要な事実の基礎を欠くか、又は社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものと認められる場合に限って、裁量権の逸脱又は濫用として違法となるとすべきものと解するのが相当である。

教職員の職員団体は、教職員を構成員とするとはいえ、その勤務条件の維持改善を図ることを目的とするものであって、学校における教育活動を直接目的とするものではないから、職員団体にとって使用の必要性が大きいからといって、管理者において職員団体の活動のためにする学校施設の使用を受忍し、許容しなければならない義務を負うものではないし、使用を許さないことが学校施設につき管理者が有する裁量権の逸脱又は濫用であると認められるような場合を除いては、その使用不許可が違法となるものではない。また、従前、同一目的での使用許可申請を物理的支障のない限り許可してきたという運用があったとしても、そのことから直ちに、

従前と異なる取扱いをすることが裁量権の濫用となるものではない。もっとも、従前の許可の運用は、使用目的の相当性やこれと異なる取扱いの動機の不当性を推認させることがあったり、比例原則ないし平等原則の観点から、裁量権濫用に当たるか否かの判断において考慮すべき要素となったりすることは否定できない。

第二に、本件条例第12条の趣旨とその憲法第28条適合性に関し地裁は、まず、本件条例第12条の制定経緯等を踏まえ、本件条例第12条は、被告と対象となる労働組合等との間の労使関係が適正かつ健全なものであるか否かを問わず、被告が労働組合等に対する便宜供与を行うことを一律に禁止し、施設管理者の裁量を一切認めない趣旨であると解されるとし、次に本件条例第12条と憲法第28条との関係に関し、使用者が労働組合等に対し便宜供与を与えるか否かは、基本的に使用者の自由な判断に委ねられるべき問題であるが、地方公共団体の職員が結成した職員団体は、憲法第28条の定める団結権等が保障され、それを違法に侵害してはならないのであるから、本件条例第12条が、憲法第28条に違反すると評価される場合には、無効となるとした。

そのうえで当時の市長の発言等を引用しつつ、市長は、被告の職員が加入している労働組合等に対する便宜供与を一律に禁止し、それを制度化した本件条例を制定することにより、その活動に著しい支障が生じ、ひいては職員の団結権等が侵害されることを認識していたことが明らかであり、むしろ、これを侵害する意図をも有していたとみざるを得ないと認定した。

そして地裁は、本件条例第12条に関し、従前労使関係において特段問題が生じていなかった労働組合等が、本件条例第12条により、便宜供与を一律に禁止されることに何らの合理的根拠も認め難いことは明らかであると述べ、さらに本件条例第12条は、少なくとも同条例が適用されなければ違法とされる被告の処分を適法化するために適用される限りにおいて、職員団体の団結権等を違法に侵害するものとして憲法第28条に違反して無効というべきであるから、本件各不許可処分の違法性を判断するに当たっては、独立した適法化事由とはならないというべきである、とした。

第三に地裁は、以上を踏まえ、裁量権の逸脱・濫用に関して、

- 教研集会は、原告の労働運動としての側面を有するものの、教員らによる自主的研修としての側面をも有しており、その側面に関する限りは、自主的で自律的な研修を奨励する教育公務員特例法第21条、第22条の趣旨にかなうものである。
- 本件条例の施行前まで、年1回、教研集会の会場として被告の学校施設を使用す

ることを許可されていたことが認められ、またこれまで被告の学校施設を教研集会の会場として使用したことによって、学校教育上の支障が生じたことはなかった。

等を踏まえ、本件各不許可処分は、前述のとおり考慮すべきでない考慮要素（本件条例第12条の存在）のみを考慮している点において判断が明らかに合理性を欠いており、他方、当然考慮すべき事項（教研集会の意義、学校教育上の支障のないこと、原告の自主性を阻害しないこと）を十分考慮しておらず、その結果、社会通念に照らし著しく妥当性を欠いたものといえ、学校長の裁量権を逸脱・濫用したもので、その余の点を判断するまでもなく違法というべきである、と判断した。

なお地裁は、両校長の行為の違法性の有無に関しては、最高裁の判例を引用しつつ、両校長が本件各不許可処分を行うにあたり依拠した本件条例第12条が独立した適法化事由とはならず、本件各不許可処分が裁量権を逸脱・濫用する違法なものであったとしても、そのことから直ちに本件条例第12条に従い両校長が本件各不許可処分をした行為に国家賠償法第1条第1項にいう違法があったと評価されることにはならず、両校長が職務上通常尽くすべき注意義務を尽くすことなく漫然と上記行為をしたと認められるような事情がある場合に限り、上記の評価がされることになるものと解するのが相当である、とした。そのうえで地裁は、市長において、職員 の 団 結 権 等 が 侵 害 さ れ る こ と を 認 識 し て い た こ と が 明 ら か で あ っ て 、 こ れ は 両 校 長 も 容 易 に 知 り 得 た も の で あ る と し 、 ま た 、 本 件 各 申 請 に 本 件 条 例 第 12 条 を 適 用 し て 本 件 各 不 許 可 処 分 を 行 う こ と が 、 原 告 に 保 障 さ れ て い る 団 結 権 等 を 違 法 に 侵 害 す る お そ れ は な い か 否 か を 検 討 す る な ど 、 そ の 職 務 上 通 常 尽 く す べ き 注 意 義 務 を 尽 く し て い れ ば 、 当 然 に 原 告 の 団 結 権 等 を 違 法 に 侵 害 す る こ と を 認 識 し 得 た と い う べ き で あ る と し て 、 両 校 長 が 、 本 件 各 申 請 に 本 件 条 例 第 12 条 を 適 用 し て 本 件 各 不 許 可 処 分 を 行 っ た こ と は 、 国 家 賠 償 法 上 も 違 法 の 評 価 を 免 れ な い も の と い わ ざ る を 得 な い 、 と し た 。

また地裁は、両校長の過失の有無について、両校長がそれぞれ違法な本件各不許可処分を行ったことは、公務員の職務上の注意義務に違反するものとして、国家賠償法第1条第1項の適用上違法なものであり、両校長に過失があることも明らかであって、被告には、本件各不許可処分によって原告が被った損害を賠償すべき責任があるとした。なお地裁は、これも最高裁の判例を引用しつつ、ある事項に関する法律解釈につき異なる見解が対立し、実務上の取扱いも分かれていて、そのいずれ

についても相当の根拠が認められる場合に、公務員がその一方の見解を正当と解しこれに立脚して公務を執行したときは、のちにその執行が違法と判断されたからといって、ただちに同公務員に過失があったものとするのは相当でないとしつつも、

- 本件条例第12条及び改正後の本件審査基準は、それを適法化するために適用される限りにおいて憲法第28条に違反するという重大な法的瑕疵があるというべきであり、両校長が、本件各申請に対して本件条例第12条及び改正後の本件審査基準を適用しても憲法第28条で保障されている原告の団結権等を違法に侵害するおそれがないかどうかを十分に検討した上で、相当な根拠をもって適法であると判断したとも認めるに足りない。
- 本件条例制定の経緯についてはマスコミ等で広く報道されており、両校長は、そのおおまかな経緯や、本件条例制定前は、従前原告の教研集会に関する目的外使用許可申請が許可されてきて、それについて特段弊害が生じていなかったことも認識していたことがうかがわれる。

を考慮すると、両校長は本件条例第12条及び改正後の本件審査基準を本件各申請に適用して本件各不許可処分を行うことが違法とされることを認識し得たというべきであり、両校長には、国家賠償法第1条第1項の過失があったと認められる、とした。

最終的に地裁は、被告に対する原告の損害賠償請求を認めた。

3. 高裁判決

(1) 控訴人の主張

上記の地裁の判断に対し市は、以下の点を補充として主張して控訴した。

まず控訴人は、市長が労働組合等の団結権等の侵害の認識や意図を有しており、このような認識や意図のもとに本件条例が制定されたものであることを前提に、本件条例第12条のみを理由とする本件各不許可処分が明らかに合理性を欠くと原審裁判所がした点に関し、以下の理由をあげ、市長にそのような認識や意図が存在するとの認定は誤りであると主張した。

- 本件条例の制定は、控訴人において長年にわたり続いてきた不適正又は不健全な労使関係を抜本的に改めるために行われたものであって、その目的は、適正かつ

健全な労使関係を確立することであり、労働組合等の団結権等の侵害の目的や意図はなく、本件条例は、これまで何度も取り組み失敗してきた労使関係の適正化又は健全化のために最低限必要な手段である。

- 原判決認定の市長の発言を含めた市長の言動からは、市長の問題意識ないし意図が、労働組合等の団結権等の侵害ではなく、控訴人における労使関係若しくは体制の適正化又は健全化や公金の取扱いの適正性の確保の必要性にあることは明らかである。なお市長に労働組合等の団結権等の侵害の意図がないことは、本件条例制定以降における控訴人と労働組合等との勤務労働条件等についての交渉経過からも裏付けられる。
- 控訴人が行う市施設の各種使用許可については、市民の貴重な財産であることを強く意識し、その有効活用が最大限に図られるよう見直しを行っており、使用許可を継続すべきでない事案については、各団体の性質にかかわらず、不許可処分を行っており、本件各不許可処分（本件条例の制定）についても、これら一連の取組みと同列に位置付けられるものであり、労働組合等の団結権侵害とは関係がない。

次に控訴人は、本件条例は、市会の民主的手続により有効・適法に制定されたのであるから、条例自体が違憲ないし違法であるというのであればともかく、そうでない以上条例は、住民はもとより市に対しても法的拘束力を持つから、条例の明文の規定に従ってなされた本件各不許可処分の違法性を判断するに当たって、本件条例第12条の存在を考慮すべきでない要素とすることは不当であると主張した。また控訴人は、本件条例第12条の存在やその内容については、本件各不許可処分を行った両校長の判断において判断要素の選択や判断過程に合理性を欠く点はなく、また、重要な事実の基礎を欠くわけではないと主張した。

さらに控訴人は、被控訴人は、本件各小学校を利用できなかったものの、平成24年度及び平成25年度のいずれも同一の本件代替施設で教研集会を行っていることからみて、本件各不許可処分による不利益も大きなものとはいえない、と指摘した。

以上を踏まえ控訴人は、原判決が挙げるその他の事情（教研集会の意義、学校教育上支障のないこと、被控訴人の自主性を阻害しないこと）を考慮しても、正当かつ有効に存在する本件条例第12条のもとでは、労働組合への便宜供与としてなされる学校施設の利用を不許可としたことは社会通念に照らし著しく妥当性を欠くとはいえない、とした。

なお控訴人は、両校長の過失の有無について、以下の点等を指摘して、両校長に過失は認められないと主張した。

- 条例は、地方自治法の定めるところに従い、議会の議決により成立することからすれば、適法であるのが前提であり、その条例に従った処分も適法と推定される。また、公務員は条例に従う義務があり（地方公務員法第32条）、条例に反すれば懲戒処分の対象となる。このような事情のもとで一般の公務員が条例に従った処分をする際にその条例が違法であるかもしれないとか、条例に従った処分をするとは違法であるかもしれないという検討を常にしなければならないという注意義務を負うとすることは現実離れしている。
- ある事項に関する法律解釈について異なる見解があり、公務員がそのうちの一つに立脚して公務を遂行した場合において、後にその遂行が違法と判断されたからといって直ちに当該公務員に過失があったとはされないのが確立した判例法理である。
- 公務員には法令遵守義務があり、条例に従って公務を遂行する義務がある以上、条例が違法であるとの見解があるからといって公務を遂行しなければ、職務を怠ったという非違行為だけでなく、法令遵守義務違反という非違行為にも該当する。したがって、公務員にとって、条例に基づいて公務を遂行することが一見極めて明白に違法である場合でない限り、法律解釈について異なる見解があったとしても、当該公務員が条例に基づき公務を遂行するに当たって過失があったとはいえないと解すべきである。
- 市教委は、本件条例及び同条例施行規則の施行に伴い、本件審査基準を改正した上で、各学校長等に、平成24年7月30日付け及び同年8月1日付けの各通知（本件各通知）をしていたところ、原判決は、このような通知が発出されていても、両校長が本件条例の違法性を認識し得たのであり、本件条例、本件審査基準及び本件各通知に反して本件各不許可処分をしてはならないとするが、およそ現実的ではない。

（２）被控訴人の主張

以上に対し被控訴人は、概要以下の通り主張した。

まず本件不許可処分の違法性に関し被控訴人は主に次の通り主張した。

- 原判決認定のとおり、市長の発言には随所にあからさまな組合敵視、徹底排除の

姿勢が現れており、到底団結権侵害の認識ないし意図を否定できるものではない。

- 控訴人は、市長が「公の施設は税金によって支えられている」という正当な方針を有していたと主張するが、この点は他の団体と同様に使用に当たっての減免率などの経済的条件を調整すればよいだけのことである。さらに学校施設のように他の団体も無償で使用している場合に、労働組合だけを完全排除することを正当化する合理的理由は示されていない。
- 本件各不許可処分は、市政改革の一連の取組みの一つであり、各団体の性質（例えば、労働組合等であることなど）にかかわらず、行政財産の使用不許可処分をしているから、団結権侵害と無関係であるとの控訴人の主張は、憲法第28条を全く理解せず、団結権を無視して判断したことを自認するものである。
- 本件条例制定に至る経過は、不当労働行為の意欲意思をもった市長の企図が実現したという因果の経過を示すものにほかならない。
- 本件条例第12条自体が憲法第28条又は第14条違反により無効であるから、本件条例第12条のみを考慮してなされた本件各不許可処分は、考慮すべきでないことを考慮したものである。
- 両校長は、本件各不許可処分に当たり、本件条例第12条の存在と申請者が職員団体である被控訴人であることのみを考慮し、その他の要素を全く考慮しなかったのであるから、その判断過程に合理性はない。
また被控訴人は、以下の点を指摘して、両校長に過失があることを主張した。
- 控訴人の主張によれば、どのような違憲、違法な処分であっても、適法な手続のもとで成立した条例が存在するという形式的な理由だけで、条例及び条例に基づく行政処分の憲法や法令への適合性の検討審査が不要となり、憲法を最高規範とする法秩序が保てなくなる。また、控訴人の主張は、本件条例12条の適用範囲が一義的に明確でかつ適法であることを前提とする点においても不当である。
- 原判決の判示する職務上の注意義務は、具体的状況下における両校長の判断態度を前提とした規範的判断であって、控訴人の主張するような一般の公務員が条例に従った処分をする際にその条例が違法であるかもしれないとか、条例に従った処分をすると違法であるかもしれないという検討を常にしなければならない注意義務があるという判断をしているわけではない。
- 教研集会の意義やその実施が、学校教育上支障がないこと、被控訴人の自主性を

阻害しないこと、従前学校施設の利用を許可していたことによって控訴人と被控訴人との関係が不適正又は不健全な労使関係に至ったかどうか、の検討は、専門的な法的知識がなければ困難なことではない。

- 控訴人の一見極めて明白に違法である場合に限って過失を認めるべきであるとの主張は、控訴人の独自の見解にすぎない。原判決は、いわゆる職務行為基準説を採用した上で、違法と過失の二元的判断を行っているものであり、処分行政庁における平均的公務員を基準とすれば、違法であることを認識し得る状況にあったことから、両校長の過失を認定したに過ぎない。
- 両校長は、本件条例の施行前後で被控訴人による学校施設の利用を許可するか不許可とするかの処分が正反対に変わることを認識しており、その正反対の処分の根拠が、申請者が労働組合等であることに存することは十分に認識していたから、両校長において本件各不許可処分が被控訴人の団結権等を侵害することを認識し得たとの結論になることは明らかである。
- 本件条例が、選挙の際に同選挙に立候補した前市長を一部の労働組合等が応援したことを契機として、市長の扇動のもとに労働組合等を敵視して、市長と同じ政党に所属し、市会の多数を握る会派を中心に制定されたことは、マスコミ報道によって明らかであって、公知の事実である。
- 両校長は、本件各不許可処分による不合理な差別を認識しており、本件条例第12条又は同条を適用した処分の違法性を検討する必要性を認識していたから、控訴人内部で本件条例第12条の違法性を検討していないことや同条が団結権等を違法に侵害しない旨の公権的な解釈等が示されていない状況下では、自ら認識した不合理な差別という問題について調査検討すべき立場にあった。
- 市教委の本件各通知は、両校長に対する拘束力を有さないこと、本件各通知は、本件条例第12条が団結権等を違法に侵害するおそれについて十分に検討したものではないこと、両校長が調査検討すれば、本件各通知が内部において十分な検討を経たり、公権的な解釈に基づいたりするものではないことは容易に明らかになったことからすれば、両校長が本件各不許可処分をするに当たり立脚した一方の見解は相当な根拠に基づくものとは認められず、両校長が本件各通知の見解を正当と解してこれに立脚して公務を遂行したとしても、両校長の過失は否定されない。

（3）高裁の判断

高裁は概要以下の通り判断した。

まず公立学校施設の目的外使用の許否の判断について高裁は、原審同様、最高裁平成18年2月7日第三小法廷判決の枠組みを採用する旨述べた。

次に本件条例第12条との関係で高裁は、本件条例第12条により両校長は裁量判断をする余地はなく、労働組合等である被控訴人に対して本件各小学校施設の使用を許可することはできないから、本件各不許可処分は適法であるとする控訴人の主張に対し、本件条例第12条の文言や本件条例制定の経緯に照らせば、同条は、労働組合等の組合活動に関する便宜の供与は一律に禁止する趣旨の規定であると解する余地が相応にあることは否定できなかつつも、本件条例の目的（第1条）や、同第8条等本件条例の制定趣旨並びに地方自治法第238条の4第7項等の法令の趣旨との整合性をも考慮に入れて解釈すれば、同条は、管理者の裁量権の行使を排除するものではなく、労働組合等の組合活動に当たる学校施設の目的外使用の許否についての同施設管理者の裁量権行使に当たり考慮すべき事情の一つとして、適正かつ健全な労使関係を阻害する便宜の供与であるかどうかを考慮すべきことを求めるものと解するのが相当であり、そのように解すれば、本件条例第12条は、管理者の裁量権の行使に一定の制約を加えるとしても、上記地方自治法第238条の4第7項等の各規定に違反するとはいえない、とした。

また地方自治法第238条の7第1項に関し高裁は、同法第238条の4の規定による処分に不服がある場合にその審査請求又は異議申立てを認めた規定であって、行政財産を使用する権利を保障した規定とは解されないから、本件条例第12条が地方自治法第238条の7第1項に違反するとはいえない、とした。

さらに高裁は、教育基本法第12条第2項、学校教育法第137条及び社会教育法第44条第1項は、学校施設を管理する機関に対し、労働組合等が行う教研集会のために学校施設の利用を許可することを義務付ける規定とは解されないから、本件条例第12条が同各条項に違反するとはいえない、とした。

なお高裁は、教育公務員特例法第21条第2項は、地方自治体に対し教育公務員の自主研修のために施設を提供する義務を定めたり、教職員の職員団体に施設を使用する権利を保障したりした規定とは解されず、同条第1項及び同法第22条も同様に、地方自治体に対し教育公務員の自主研修のために施設を提供する義務を定めたり、教職員の職員団体に施設を使用する権利を保障したりした規定とは解されない

から、本件条例第12条が同各条の規定に違反するとはいえない、とした。

以上に続いて高裁は、本件条例第12条の憲法との関係で次の通り判示した。

第一に高裁は、憲法第14条との関係では、本件条例第12条は、労働組合等の組合活動に関する便宜供与を一律に禁止したのではなく、労働組合等の組合活動に当たる学校施設の目的外使用の許否についての同施設管理者の裁量権行使に当たり、適正かつ健全な労使関係を阻害する便宜の供与であるかどうかを考慮すべき事情の一つであり、また「適正かつ健全な労使関係の確保を図り、もって市政に対する市民の信頼を確保する」目的のための規制には合理性があり、その手段として労使癒着や違法又は不適切な政治活動につながりかねない労働組合等の組合活動に関する便宜供与を禁止することには合理的関連性があると認められることから、本件条例第12条が憲法第14条に違反するとはいえない、とした。

第二に高裁は、憲法第28条との関係について、本件条例第12条は、労働組合等に対する便宜供与を一律に禁止する趣旨とは解せられず、また、労働組合等が使用者から便宜の供与を受けることが憲法第28条の保障する団結権等に内在ないし派生する権利であると解することはできないから、労働組合等に対し便宜供与をしないとすることが直ちに憲法第28条の定める団結権等を侵害するとはいえない、とした。

以上から高裁は、本件各不許可処分の違法性は、両校長の裁量判断が裁量権の逸脱又は濫用に当たるかどうかによって判断されるのであり、控訴人主張のように労働組合等の組合活動に関する便宜供与に該当すれば、他の諸事情を一切考慮することなく、本件各小学校の目的外使用を不許可とすべきであったということとはできない、とした。

そして高裁は、両校長の裁量判断について、

- 被控訴人開催の教研集会は、被控訴人の労働運動としての側面を有するものの、教員らによる自主的研修としての側面をも有しており、その側面に関する限りは、自主的で自律的な研修を奨励する教育公務員特例法第21条、第22条の趣旨にかなうものである。
- 本件各教研集会の分科会の内容によっては、学校施設を利用する場合と他の公共施設を利用する場合とで同分科会活動にとっての利便性に差異があり、全体会が開催できなかったとの不便も生じていることが認められる。
- 被控訴人が学校施設を教研集会の会場として使用することによって学校教育上の支障が生じることもなかった。

●本件各不許可処分がなされた時点において、本件各申請に係る本件各小学校施設での教研集会の開催により学校運営上の支障が生じるおそれがあることや、学校施設を教研集会の会場として使用することを許可することにより被控訴人の自主性が阻害されること等を窺わせる証拠はない。

とし、このような事情のもとにおいて、本件各不許可処分は、本件条例第12条の存在のみを考慮することによってなされており、上記のその他の当然考慮すべき事項を十分考慮していないのであって、その裁量権行使の判断要素の選択に合理性を欠いており、その結果、社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものと認められるから、裁量権の逸脱又は濫用に該当し、違法というべきである、と判示した。

ただし高裁は、本件条例第12条について、上記のとおり裁量判断をすべきであると解釈する見解が示されていたことを窺わせる証拠はなく、「労働組合等の組合活動に関する便宜の供与は、行わないものとする。」との同条の文言や本件条例の制定の経緯等によれば、労働組合等の組合活動に関する便宜の供与が一律に禁止されると解することにも相応の根拠があること等から、両校長が職務上通常尽くすべき注意義務を尽くすことなく漫然と本件各不許可処分をした事情は認められないというべきであるから、両校長に国家賠償法上の違法及び過失を認めることはできない、とした。

4. 若干の検討

（1）学校の目的外利用許可に係る法的枠組み

地方公共団体の設置する公立学校は、地方自治法第244条の規定する「公の施設」に該当するが、これを構成する物的要素としての学校施設は同法第238条第4項という行政財産である¹。したがって公立学校施設を設置目的外に使用するためには、

1 この点に関し、講学上、行政主体が直接に公の用に供する有体物である公物のうち、国有財産、公有財産であって、行政目的に供されている公物を行政財産といい、また公物は、行政目的を遂行するための手段として行政主体自身が利用する公用物（公用財産）と、公衆の使用に供することが行政目的とされ、直接に公衆により使用される公共用物（公共用財産）とされる。このような区別にかかわらず、公用物と公共用物を明確に区別できるかについては疑問が呈されており、その一例として、公立学校は、誰もが自由に利用できるものではないことから一般に公用物とされるが、行政主体自身による教育手段としての利用という側面よりも、生徒による利用の側面が重視されるべきであり、利用者が限定されているとはいえ、公共用物に近似した側面を有することが指摘されている。宇賀克也『行政法概説Ⅲ 行政組織法／公務員法／公物法（第4版）』516頁（有斐閣 2015）。同様の

同法第238条の4第7項に基づく許可が必要になり、この規定に基づく目的外使用の具体的許可基準や手続き等は、地方公共団体ごとに規則等で定められている。

次に特に公立学校について学校施設が使用される形態を分類すると次のようになる²。

- (1) 学校教育本来の目的に使用する場合
- (2) 行政財産の目的外使用許可を受けて使用する場合
 - (i) 社会教育・スポーツのための使用
 - (ii) 公共のための使用もしくは食堂・売店等のための使用
- (3) 特別立法の規定に基づいて使用する場合³
 - (i) 公職選挙法による投票所等としての使用
 - (ii) 非常災害その他緊急の場合の使用

上記の分類に関連して学校教育法第137条は、学校教育上支障のない限り学校には、社会教育に関する施設を附置し、又は学校の施設を社会教育その他公共のために、利用させることができる、と規定している。なお本条の「社会教育その他公共のため」については、学校の施設をこのような目的のためだけに使用させ、他の場合には使用させないというように限定する趣旨ではなく、学校教育の妨げにならない限度において学校施設を社会教育その他公共のために積極的に利用させることが望ましい旨を規定したものと解されている。また「学校教育上の支障」については、地方自治法第238条の4第7項の「その用途又は目的を妨げない限度において」と同じと解され、特に他の行政財産と異なる特別の要件を付加したものではない、と解されている。

以上の他公立学校については、「学校施設の確保に関する政令（学校施設令）」が

点を指摘するものとして川神裕・最高裁判所判例解説・法曹時報 59巻11号284頁（注3）（2007）。

なお、公共用物である公民館における集会開催にかかる不許可処分が問題とされた例として、いわゆる泉佐野市民会館事件判決（最高裁平成7年3月7日民集49巻3号687頁）、また、一般の民間施設（ホテル）における日本教職員組合による教育研究会の開催にかかる使用拒否が問題とされた事例として、いわゆるプリンスホテル日教組大会会場使用拒否事件（東京高裁平成22年11月25日判時2107号116頁）がある。なお後者に関し、星野豊「ホテル施設の使用拒否による取締役の責任の成否」ジュリスト1450号112頁（2013）。

2 教育法令研究会編『教育法令コンメンタール 学校教育法』（加除式）5706頁（第一法規）。

3 具体的には、公職選挙法第39条、第63条、第161条第1項、消防法第29条、水防法第28条、災害救助法第9条、災害対策基本法第62条、道路法第66条第1項、第68条第1項土地収用法第11条がある。

ある。当該政令は、学校施設が学校教育の目的以外の目的に使用されることを防止し、学校教育に必要な施設を確保することを目的としているとされ、以下を例外として、学校施設は、学校が学校教育の目的に使用する場合を除くほか、使用してはならない、としている。

（１）法律又は法律に基づく命令の基準に基づいて使用する場合

（２）管理者又は学校の長の同意を得て使用する場合

ただしこの学校施設の確保に関する政令は昭和23年11月29日付の連合国最高司令官から日本政府宛てに出された覚書「官公立教育施設の不当使用に関する件」に基づいて制定された、いわゆるポツダム政令であり、制定当時の状況を踏まえたものである旨が指摘されている⁴。

なお本件で示されているとおり、地教行法第21条第2号により、教育委員会は学校その他の教育機関の用に供する財産（教育財産）の管理を行うこととされているが、同法第25条第1項により、教育委員会はその事務を教育長に委任することができ、さらに同第4項に基づいて教育長はその事務を、教育委員会の所管に属する学校その他の教育機関の職員に委任することができる、とされている。

（２）学校長の裁量・具体的考慮要素・裁量権の違法性の判断

前述の通り本件地裁・高裁とも、最高裁平成18年2月7日第三小法廷判決の枠組みを採用するとした。本件同様当該最高裁判決の事案は、職員団体である被上告人が、その主催する教育研究会の会場として、市立中学校の体育館等の学校施設の使用を申し出たところ、市教育委員会から不当にその使用を拒否されたとして、上告人に対し、国家賠償法に基づく損害賠償を求めた事案であった。

この判決において最高裁は、学校施設の管理者の裁量について、まず、学校施設は、本来学校教育の目的に使用すべきものとして設置され、それ以外の目的に使用することを基本的に制限されている（学校施設令第1条、第3条）ことからすれば、学校施設の目的外使用を許可するか否かは、原則として、管理者の裁量にゆだねられているものと解するのが相当であるとし、さらに、学校教育上支障があれば使用

4 この点に関して渡辺暁彦「教育研究会のための公立学校施設の目的外使用と管理者の裁量権の範囲」同志社法学第59巻第1号271頁（2007）。当該文献では、当時は、終戦直後の学校施設の不足に対して、学校教育法の下で新たな教育制度を実施するには先ずもって校舎を確保することが不可欠であったが、そのためには戦災者らによる学校施設の占拠など不当使用を禁止する権夜があった、との事情があったことが指摘されている。

を許可することができないことは明らかであるが、そのような支障がないからといって当然に許可しなくてはならないものではなく、行政財産である学校施設の目的及び用途と目的外使用の目的、態様等との関係に配慮した合理的な裁量判断により使用許可をしないこともできる、としている。

また最高裁は、第一に「学校教育上の支障」について、物理的支障に限らず、教育的配慮の観点から、児童、生徒に対し精神的悪影響を与え、学校の教育方針にもとることとなる場合も含まれ、現在の具体的な支障だけでなく、将来における教育上の支障が生ずるおそれが明白に認められる場合も含まれる、としている。

なお最高裁は、管理者の裁量判断の対象とされる要素として

- 許可申請に係る使用の日時
- 許可申請に係る使用の場所
- 目的及び態様
- 使用者の範囲
- 使用の必要性の程度
- 許可をするに当たっての支障又は許可をした場合の弊害若しくは影響の内容及び程度
- 代替施設確保の困難性など許可をしないことによる申請者側の不都合又は影響の内容及び程度

等の諸般の事情が総合考慮してされるものとしている。

さらに最高裁は、その裁量権の行使が逸脱濫用に当たるか否かの司法審査においては、当該判断が裁量権の行使としてされたことを前提とした上で、その判断要素の選択や判断過程に合理性を欠くところがないかを検討し、その判断が、重要な事実の基礎を欠くか、又は社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものと認められる場合に限って、裁量権の逸脱又は濫用として違法となる、としている。

本件においては本件条例第12条のみに基づいて本件不許可処分がされたことの是非が主要な論点とされているが、この枠組みを前提に判断した本件地裁は、本件条例第12条を判断要素としたという点で、判断要素の選択に誤りがあったと考えたと理解され、本件高裁は、本件条例第12条は、上述のうちの「諸般の事情」であって、そのほかの要素も判断の対象とすべきであったと考えたと理解される⁵。

5 この点に関し、本件条例第12条は、本件処分の要件・効果等を直接に定めたものではないため、本件処分の考慮要素として位置付けられていることが指摘されている。人見剛「大

なお本件に関し最高裁がこのように判断したことについて、職員団体側に目的外使用に関する実体的権利がないことが、管理者の裁量権を正当化する論拠の一つとなっているのではないかとする指摘がある⁶。

（3）憲法第14条との関係

本件地裁は判断していないが、憲法第14条との関係に関し本件高裁は、本件条例第12条に関し、学校施設の目的外使用の許否についての同施設管理者の裁量権行使に当たり適正かつ健全な労使関係を阻害する便宜の供与であるかどうかは考慮すべき事情の一つであり、また「適正かつ健全な労使関係の確保を図り、もって市政に対する市民の信頼を確保する」目的のための規制には合理性があり、その手段として労使癒着や違法又は不適切な政治活動につながりかねない労働組合等の組合活動に関する便宜供与を禁止することには合理的関連性があると認められることから、本件条例第12条が憲法第14条に違反するとはいえない、とした。

この点に関し、原告・被控訴人開催の教研集会が自主的で自律的な研修であり、したがって本件不許可処分が違法であったと高裁がするならば、本件教研集会は、本件原告・被控訴人のような団体の開催する集会でない集会と同等であるとされる余地があることを認めている可能性があるとして解され、そうであるならば、「学校施設の目的外使用の許否についての同施設管理者の裁量権行使に当たり適正かつ健全な労使関係を阻害する便宜の供与であるかどうかは考慮すべき事情の一つ」であるのかどうかについては疑問が残る。

（4）憲法第28条との関係

地裁は、少なくとも本件条例第12条が適用されなければ違法とされる被告の処分を適法化するために適用される限りにおいて、職員団体の団結権等を違法に侵害するものとして憲法第28条に違反して無効というべきであるから、本件各不許可処分の違法性を判断するに当たっては、独立した適法化事由とはならないというべき、とした。

これに対して高裁は、本件条例第12条は、労働組合等に対する便宜供与を一律に

阪市労使関係に関する条例に基づく学校施設使用不許可処分の違法性」法学セミナー第726号125頁（2015年7月）。

6 有田謙司「教職員組合による教育研究会の性質と学校施設使用不許可処分の裁量権濫用判断—呉市（広島県教職員組合）事件」法律時報第79巻第8号173頁（2007）。

禁止する趣旨とは解せられず、また、労働組合等が使用者から便宜の供与を受けることが憲法第28条の保障する団結権等に内在ないし派生する権利であると解することはできないから、労働組合等に対し便宜供与をしないとすることが直ちに憲法第28条の定める団結権等を侵害するとはいえない、とした。

この点については、憲法第28条から労働組合が便宜供与を請求できる権利をもたないというのは判例・通説の立場であるが、個々の便宜供与については、便宜供与がはじめてなされる場合と、これまでの便宜供与が廃止される場合とでは区別する必要があるとする学説があることが注目されるとの指摘がある⁷。

またこの点に関し最高裁平成18年2月7日第三小法廷判決は、当該事件に係る教研集会は、被上告人の労働運動としての側面も強く有するものの、自主的で自律的な研修を奨励する教育公務員特例法第19条、第20条の趣旨にかなうものということの一つの要素として考慮して、不許可処分を違法としており、これは、本件地裁・高裁判決も同様である⁸。このような考え方に関しては、逆に、労働運動的側面を強く有している教研集会の開催のための教職員組合の使用許可申請に対する不許可処分が違法とは言えない、とした裁判例がある⁹。

（5）その他の論点

以上の他、本件では直接には問題とされていないが、学校施設の目的外使用許可との関係では、以下の論点がある。

-
- 7 倉田原志「労働組合活動に関する便宜供与を禁止する条例と憲法28条」ジュリスト臨時増刊平成27年度重要判例解説、第1492号26頁（2016）。なおこの学説に関し、西谷敏「便宜供与の法的性格と大阪市労使関係条例」法律時報第85巻10号75頁（2013）；同「公務員組合攻撃の意味するもの」労働法律旬報第1769号8頁（2012）。
- 8 このように、一つの集会に関して、労働運動としての側面と、自律的な研修の側面があり後者の側面を重視する、という手法について疑問を呈する説がある。仲野志志「公立学校施設の目的外使用の許否の判断と管理者の裁量権」法律時報第1956号177頁（判例評論第578号7頁）。この理解に関連して、教研集会に関する裁判例を分析して、教研集会について、いわゆる官製研修に對置されるべき組合員たる教員の自主的、自律的な教育研究活動を組合の組織的活動の一環として推進するために毎年開催している全国教育研究会と同趣旨としている例がある旨を指摘する文献がある。川神裕・最高裁判所判例解説・法曹時報59巻11号284頁（2007）。
- 9 例えば広島高裁平成18年1月25日判時1937号95頁。この点に関連して、「教育の現場で子どもに直接接して教育活動を行う教職員が施設利用の主体である場合には、目的外使用の許否の裁量権そのものに限界があると考えらるべきであり（中略）教育目的に直接貢献するような活動のための利用の場合はなおさら、裁量権に限界があるとすべき」とする説がある。藤原ゆき「学校施設の目的外使用における裁量権の限界」季刊教育法第152号74頁（2007）。

（ア）表現の自由（パブリックフォーラム論）との関係

学校施設の目的外使用が、表現活動を目的とする場合、表現が行われる場所に着目し、ある一定の場所では、施設の管理権等よりも、表現活動が優先されるとする法理であるパブリック・フォーラム論との関係が問題となる¹⁰。

この点については、比較的古い判例であるが、いわゆる「カチューシャ」公演学校施設・公民館使用不許可損害賠償請求事件¹¹がある。

（イ）公物管理と財務管理の区分 - 地方自治法第242条との関係

行政財産の使用許可については、公物管理の側面と財産管理の側面の両面があることから、地方自治法第242条との関係で問題が生じることがある¹²。ただし、特に学校施設の目的外使用許可との関係では、例えば、神戸地裁平成12年2月29日判決¹³、東京地裁平成22年3月30日判決¹⁴、東京地裁平成25年6月11日判決¹⁵があるが、いずれも該当性を否定している。

（ウ）憲法第89条との関係

公金その他の公の財産について、公の支配に属しない教育の事業に対する利用に供してはならない、とする憲法89条との関係で学校施設の目的外使用が問題とされる場合がある。ただし憲法第89条の規定にいう「教育の事業」とは、（1）教育する者と教育される者がはっきり分かれていること、（2）教育される者の精神的又は肉体的な育成を図るべき目標があること、（3）教育する者が計画的にその目的の達成を図ること、等の要素を備えているものと解されていることから、例えば公の支配に属しない社会教育関係団体の事業でも、本条にいう教育の事業に当たらないと解される場合も多く、そのような事業については学校施設の使用を許可しても

10 川岸令和「公物管理権と集会の自由」ジュリ増刊新・法律学の争点シリーズ3 憲法の争点139頁（2008）。

11 鹿児島地裁昭和58年10月21日判例地方自治第1号47頁（第一審）及び福岡宮崎支部昭和60年3月29日判タ第574号78頁。

12 この点に関し一般論として、碓井光明『要説 住民訴訟と自治体財務（改訂版）』93頁（学陽書房2002）。

13 山代義雄「判例解説 学校施設目的外使用損害賠償代位住民訴訟事件（三田市）（神戸地裁平成12.2.29判決）」判例地方自治222号46頁（2002）。

14 高橋雅夫・判例評論627号6頁（判例時報2105号152頁）。

15 針原祥次「判例解説 学校施設の目的外使用許可に係る住民訴訟事件（東京地裁平成25.6.11判決）」判例地方自治391号51頁（2015）；奥宮京子・高橋哲也「はんれい最前線 余裕教室の活用施策をめぐる対立に司法判断：教育委員会が学校法人等に対し行った学校施設目的外使用の使用料免除は適法：（東京地裁平成25.6.11判決）」判例地方自治392号5頁（2015）。

直ちには憲法違反にならない、と解されている¹⁶。

（元筑波大学非常勤講師）

16 教育法令研究会編『教育法令コンメンタール 学校教育法』（加除式）5723頁（第一法規）。